

## La Competencia de las Salas de Comercio Exterior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

*Emilio Arteaga Vázquez\**

### I. Introducción

Nadie puede negar que la rama del Derecho del Comercio Exterior ha evolucionado a lo largo de los años, en particular estas últimas dos décadas, haciéndose cada vez más sofisticada y compleja. Hoy, el comercio exterior es el principal motor del país, contribuyendo alrededor de 65% al Producto Interno Bruto según reporta el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE).<sup>1</sup> Millones de operaciones internacionales se realizan todos los días y más de una cae bajo el escrutinio de las autoridades aduaneras y de comercio exterior.

Bajo este contexto, resultaba indispensable que los actores económicos que participan en este vital y vigoroso sector de la economía mexicana contaran con un órgano jurisdiccional especializado en materia legal del comercio exterior. Al ordenar la creación de tres salas especializadas en comercio exterior en el 2015, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, precisamente, reconoce y atiende la importancia y trascendencia de este sector económico.

En efecto, según la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, el principal propósito de esta política judicial es generar, desde la primera instancia, mayor certidumbre jurídica y expeditéz en la impartición de justicia en litigios de comercio exterior con Magistrados y Secretarios de Acuerdos especializados.<sup>2</sup> Aunado a lo anterior, la creación de dichas salas también cumplen, de manera paralela, otros objetivos consistentes en reducir a menos de 1,500 expedientes el inventario máximo por Sala y contar con una Sala Regional en cada Entidad Federativa previstos en el Plan Estratégico 2010-2020 del Tribunal.<sup>3</sup>

---

\* Emilio Arteaga Vázquez es un asociado de Vázquez Tercero & Zepeda y participa activamente en la práctica de resolución de controversias, incluyendo juicios en materia de comercio exterior.

<sup>1</sup> “Comercio exterior mexicano representa el 65% del PIB: Comce”, Notimex (10 de Marzo de 2016) <<http://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/7412883/03/16/Comercio-exterior-mexicano-representa-el-65-del-PIB-Comce.html>> consultado el 25 de abril de 2017

<sup>2</sup> Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Memoria Anual 2015, (2015), disponible en <<http://www.tfjfa.gob.mx/MemoriaAnual2015/archivos/laborJur.html>> consultado el 25 de abril de 2017, p 4.

<sup>3</sup> ibid

A dos años que las salas especializadas en comercio exterior entraron en funciones, resulta interesante estudiar los alcances de la competencia de dichas salas.

## II. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa conoce de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales y administrativas federales, entre otros actos listados en las dieciséis fracciones del artículo 14 de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA), publicada el día 18 de julio de 2016. Así, virtualmente cualquier acto realizado por las autoridades aduaneras o de comercio exterior cae bajo la competencia material del Tribunal, incluyendo aquellas resoluciones de la Secretaría de Economía en materia de determinación cuotas compensatorias derivado de procedimientos de investigación de discriminación de precios y subsidios, la cancelación del programa IMMEX, entre otros.

Ahora bien, es preciso señalar que el Tribunal está organizado de la siguiente manera: (i) Sala Superior, el cual actúa en Pleno o Secciones; (ii) Salas Regionales; (iii) Salas Especializadas; (iv) Salas Auxiliares. Para el tema que nos ocupa, la Primera y Segunda Sección de la Sala Superior, las Salas Especializadas, Regionales e inclusive las Auxiliares pueden conocer sobre juicios relativos al comercio exterior. Sin embargo, se advierte que la Primera y Segunda Sección cuentan con competencia especial sobre ciertos asuntos, tema que se aborda a continuación.

### 1. Sala Superior: Pleno y Secciones.

En el artículo 18 de la nueva LOTFJA se establece la competencia especial de la primera y segunda sección de la Sala Superior. De una simple lectura del precepto en comento se desprende que ciertos juicios en materia de comercio exterior son, o bien pueden ser, de la competencia de dichas secciones.

**En primer lugar**, y de acuerdo con la fracción II del artículo 18 LOTFJA, la Primer y Segunda Sección están facultadas para dictar la sentencia definitiva sobre un abanico de asuntos en materia de comercio exterior, enunciados de manera *taxativa* en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior. Sin embargo, se excluyen aquéllos que impugnan exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias; es decir, cuando las autoridades aduaneras aplican la cuota compensatoria que fue previamente determinada por la

Secretaría de Economía en una resolución final que deriva de un procedimiento administrativo en materia de discriminación de precios o subsidios.<sup>4</sup>

Así, estas secciones tienen la competencia especial para revisar las resoluciones a los recursos de revocación, éstos siendo necesario su agotamiento de acuerdo con el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior salvo cuando el acto o resolución impugnada es dictada por las autoridades aduaneras,<sup>5</sup> en materia de (i) mercado de origen, la negativa de permisos previos o de la participación en cupos de exportación o importación;<sup>6</sup> (ii) certificación de origen;<sup>7</sup> (iii) que desechen una solicitud de inicio de los procedimientos de investigación de discriminación de precios o subsidios;<sup>8</sup> (iv) que den por concluida una investigación de discriminación de precios o subsidios en la resolución preliminar o final sin la imposición de cuotas compensatorias;<sup>9</sup> (v) la determinación de cuotas compensatorias definitivas;<sup>10</sup> (vi) cobertura de producto;<sup>11</sup> (vii) las resoluciones

---

<sup>4</sup> Artículo 18, fracción II, LOTFJA [Artículo 18. Son facultades de la Primera y Segunda Sección, las siguientes: [...] II. Dictar sentencia definitiva en los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de aquéllos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias;[... ]]

<sup>5</sup> Tesis aislada I.80.A.82 A, JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LAS AUTORIDADES ADUANERAS, SIN QUE PREVIAMENTE SEA NECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 94 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Novena Época, **Enero de 2006**, p. 2393 (Tribunales Colegiados de Circuito); IV-TA-2aS-2, RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO FISCAL, EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR, SU PROCEDENCIA EN CASOS DUDOSOS.- R.T.F.F. Cuarta Época. Año I. No. 1. **Agosto 1998**, p. 46

<sup>6</sup> Artículo 94, fracción I, de la Ley de Comercio Exterior; ver, también, V-J-2aS-23, COMPETENCIA DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR.- SE ACTUALIZA AL IMPUGNARSE ACTOS DE APLICACIÓN DE CUOTA COMPENSATORIA, SÓLO CUANDO SE PLANTEAN AGRAVIOS QUE INVOLUCREN EL ANÁLISIS DE LA CERTIFICACIÓN DE ORIGEN.” R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 76. **Abril 2007**. p. 26; V-P-1aS-118, “ACUERDOS POR LOS QUE SE DAN A CONOCER LOS CUPOS MÍNIMOS PARA IMPORTAR, DENTRO DEL ARANCEL-CUOTA ESTABLECIDO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, TROZOS Y DESPOJOS DE AVE ORIGINARIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.- SON IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y NO POR EL PREVISTO EN LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.” R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año II. No. 24. **Diciembre 2002**. p. 75; Tesis aislada I.8o.A.4.A, “REVOCACIÓN. ES OPTATIVO AGOTAR ESE RECURSO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD, CUANDO SE COMBATA UNA RESOLUCIÓN DICTADA POR AUTORIDADES ADUANERAS”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIII, Novena Época, **Enero de 2001**, p. 1791 (Tribunales Colegiados de Circuito);

<sup>7</sup> Artículo 94, fracción II, de la Ley de Comercio Exterior; ver, también, VII-P-2aS-88, COMPETENCIA DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR EN MATERIA DE CERTIFICACIÓN DE ORIGEN.,R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año II. No. 9. **Abril 2012**. p. 105.; V-J-2aS-11, CUOTAS COMPENSATORIAS.- EL CASO EN EL CUAL LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR SON COMPETENTES PARA RESOLVER CUANDO SE CONTROVIERTA SU APLICACIÓN, R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año V. Tomo I. No. 49. **Enero 2005**. p. 7

<sup>8</sup> Artículo 94, fracción III, de la Ley de Comercio Exterior

<sup>9</sup> Artículo 94, fracción IV, de la Ley de Comercio Exterior

<sup>10</sup> Artículo 94, fracción V, de la Ley de Comercio Exterior; ver, también, VI-P-1aS-82, “CUOTAS COMPENSATORIAS, NO ES COMPETENCIA DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR, CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE EXCLUSIVA APLICACIÓN DE DICHAS CUOTAS”, R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 11. **Noviembre 2008**. p. 477

<sup>11</sup> Artículo 94, fracción VI, de la Ley de Comercio Exterior

que declaren concluida una investigación como consecuencia de una solución sancionada por la Secretaría de Economía en los términos del artículo 61 de la Ley de Comercio Exterior;<sup>12</sup> (viii) las resoluciones que desechen o concluyan la solicitud de revisión anual de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen dichas cuotas compensatorias,<sup>13</sup> (ix) las resoluciones que acepten los compromisos de precios y volumen en materia de discriminación de precios y subvenciones;<sup>14</sup> (x) las resoluciones que declaren concluida la investigación de elusión de cuota compensatoria;<sup>15</sup> (xi) las resoluciones finales que concluyan los procedimientos de examen de vigencia;<sup>16</sup> sanciones en materia de comercio exterior.<sup>17</sup>

No obstante lo anterior, si al impugnar la aplicación de una cuota compensatoria también se controvierten otras cuestiones en materia de certificación de origen, por ejemplo, se actualiza la competencia especial de las secciones.<sup>18</sup>

**En segundo lugar**, el Pleno y las Secciones son competentes para resolver los juicios con “características especiales, en términos de las disposiciones aplicables”, ejerciendo de esta manera su facultad de atracción;<sup>19</sup> obviamente, se excluyeron aquellos asuntos que son de competencia exclusiva de la Tercera Sección, vgr. responsabilidades administrativas.

En cuanto a lo dispuesto en el Reglamento Interior del Tribunal, es preciso señalar que el artículo quinto transitorio de la nueva ley LOTFJA estableció que el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa “seguirá aplicándose en aquello que no se oponga a [la Ley]” hasta que el Pleno General expida el nuevo reglamento, lo cual se debió de hacer dentro de un plazo de 90 días a partir de su entrada en vigor. Evidentemente, el plazo no se cumplió porque aún no se ha expedido dicho nuevo reglamento; la posible razón de esta omisión puede explicarse porque aún no se nombran los Magistrados que integrarán la Tercera Sección del Tribunal. Por tanto,

---

<sup>12</sup> Artículo 94, fracción VII, de la Ley de Comercio Exterior

<sup>13</sup> Artículo 94, fracción VIII, de la Ley de Comercio Exterior

<sup>14</sup> Artículo 94, fracción IX, de la Ley de Comercio Exterior

<sup>15</sup> Artículo 94, fracción X, de la Ley de Comercio Exterior

<sup>16</sup> Artículo 94, fracción XI, de la Ley de Comercio Exterior

<sup>17</sup> Artículo 94, fracción XII, de la Ley de Comercio Exterior

<sup>18</sup> VII-P-2aS-88, COMPETENCIA DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR EN MATERIA DE CERTIFICACIÓN DE ORIGEN., R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año II. No. 9. **Abril 2012**. p. 105.; V-J-2aS-23, COMPETENCIA DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR.- SE ACTUALIZA AL IMPUGNARSE ACTOS DE APLICACIÓN DE CUOTA COMPENSATORIA, SÓLO CUANDO SE PLANTEAN AGRAVIOS QUE INVOLUCREN EL ANÁLISIS DE LA CERTIFICACIÓN DE ORIGEN.-, R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 76. **Abril 2007**. p. 26

<sup>19</sup> Artículo 17, fracción III, para el pleno y artículo 18, fracción III, para la primera y segunda sección de la LOTFJA.

el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (RITFJFA) continúa vigente, salvo aquellas disposiciones que se opongan a la nueva ley orgánica.<sup>20</sup>

De acuerdo con el RITFJFA, un juicio de comercio exterior solamente puede ser atraído por la Primera y Segunda Sección de la Sala Superior por la cuantía del negocio,<sup>21</sup> ya que el otro supuesto se refiere a que si es necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general, en las materias de equilibrio ecológico y de protección al medio ambiente, telecomunicaciones y competencia económica; de tal suerte que el reglamento no incluye la materia de comercio exterior.<sup>22</sup>

No obstante lo anterior, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) también desarrolla cuándo los juicios revisten características especiales. De acuerdo con la LFPCA, revisten circunstancias especiales cuando la materia, los conceptos de impugnación o la cuantía (determinado por un acuerdo emitido por el Pleno Jurisdiccional) se consideran de interés y trascendencia;<sup>23</sup> o bien, cuando para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general, así como para fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.<sup>24</sup> En ese sentido, la cuantía prevista en el RITFJA (vgr. 5,000 veces el salario mínimo general del Distrito Federal, elevado al año) ya que el Acuerdo G/46/2016 del Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior estableció para el 2016 la cuantía de 100,000,000 M.N.

---

<sup>20</sup> Se vuelve relevante referirnos al artículo 13 del RITFJFA, el cual desarrolla los artículos 48, fracción I, de la LFPCA y 18, fracción XI, y 23, fracción II, de la hoy abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (los artículos 17, fracción III, y 18, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa serían los correlativos de los artículos señalados de la hoy abrogada Ley Orgánica).

<sup>21</sup> Artículo 13, fracción I, literal a) del RITFJA ["Cuando su cuantía tenga un valor controvertido superior a cinco mil veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución impugnada"].

<sup>22</sup> Artículo 13, fracción I, literal b) del RITFJA ["Si para su resolución es necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general, en las materias de equilibrio ecológico y de protección al medio ambiente, telecomunicaciones y competencia económica."]

<sup>23</sup> Artículo 48, fracción I, literal a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, precepto reformado recientemente el 13 de junio de 2016. ["El Pleno o las Secciones del Tribunal podrán resolver los juicios con características especiales. I. Revisten características especiales los juicios en los que: a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia. Tratándose de la cuantía, el valor del negocio será determinado por el pleno jurisdiccional de la Sala Superior, mediante la emisión del acuerdo general correspondiente."]

<sup>24</sup> Artículo 48, fracción I, literal b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ["[...]b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general; fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción."]

**En tercer y último lugar, la Primera y Segunda Sección tienen competencia especial para resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se funden en un tratado en materia comercial suscrito por México, como lo pueden ser el TLCAN o los acuerdos que forman parte integral del Acuerdo que establece la Organización Mundial de Comercio (el GATT, Acuerdo de Valoración Aduanera, Acuerdo Antidumping, etc.), o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado a su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos; sin embargo, si existe una Sala Especializada, como sucede en el caso para la materia de comercio exterior, ésta tiene la competencia original “para conocer y resolver los asuntos que se funden en un Convenio, Acuerdo o Tratado Internacional relacionado con las materias de su competencia, salvo que la Sala Superior ejerza su facultad de atracción.”<sup>25</sup>**

Antes de la existencia de las Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior, las Secciones de la Sala Superior tenían la competencia exclusiva y especial para resolver aquellos juicios en materia de comercio exterior en donde la resolución impugnada se fundaba en un tratado internacional, por ejemplo, resoluciones que derivan de una investigación de salvaguarda.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Artículo 18, fracción IX, de la nueva LOTFJA [Resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación, o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado a su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos. ¶ Cuando exista una Sala Especializada con competencia en determinada materia, será dicha Sala quien tendrá la competencia original para conocer y resolver los asuntos que se funden en un Convenio, Acuerdo o Tratado Internacional relacionado con las materias de su competencia, salvo que la Sala Superior ejerza su facultad de atracción;]

<sup>26</sup> Desde 1994 solamente cuatro investigaciones de salvaguardas se iniciaron, dos multilaterales y dos bilaterales. La última investigación de salvaguardas fue sobre las importaciones de tubería de acero con soldadura helicoidal y la Secretaría de Economía y su resolución final, publicada en el 28 de Marzo de 2012 en el Diario Oficial de la Federación, se determinó no imponer medidas de salvaguarda. Dicha resolución fue impugnada ante el Tribunal por la producción nacional y se radicó con el número de expediente 15410/12-17-11-12/1198/14-S1-02-03, fragmentos de la sentencia disponibles en el siguiente vínculo <<http://sctj.tfjfa.gob.mx/SCJI/html/2015/mayo/15410-12-17-11-12-1198-14-S1-02-03.pdf>>, además se adoptó la siguiente tesis: VII-P-1aS-1123, MEDIDAS DE SALVAGUARDA, CAUSAS DE SU IMPOSICIÓN.-R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 46. Mayo 2015. p. 103.; ver, también, expediente 13781/04-17-10-7/603/05-S2-08-03 relativo al desechamiento de una investigación de salvaguarda, fragmentos de la sentencia están disponible en el siguiente vínculo < <http://sctj.tfjfa.gob.mx/SCJI/assembly/detalleSentencia.jsp?cveUnica=13781/04-17-10-7/603/05-S2-08-03>>; ver también, V-TA-2aS-133, PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL Y MEDIDAS DE SALVAGUARDAS. AL TENER DIVERSA NATURALEZA SÓLO A LA SEGUNDA LE SON APLICABLES LAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo IV. No. 73. Enero 2007. p. 1853

Ahora bien, se pone de relieve que las Salas Especializadas pueden tener competencia original cuando la resolución se funde en un tratado en materia comercial; sin embargo, la nueva LOTFJA es omisa en señalar si dicha competencia original persiste si el actor presenta conceptos de impugnación que plantean que no se haya aplicado a su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos. Dicha incertidumbre se acentúa con la reiteración de un precedente –muy reciente– que sostiene que, con base en la Ley Orgánica abrogada, las Secciones de la Sala Superior son el órgano jurisdiccional que **debe** resolver aquellos asuntos en donde la resolución se funda en un acuerdo comercial y que el actor plantea su indebida aplicación; a continuación se transcribe la tesis en comento:

VIII-P-2aS-43

**SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUENTAN CON COMPETENCIA PARA CONOCER DE RESOLUCIONES QUE SE FUNDEN EN UN TRATADO O ACUERDO INTERNACIONAL PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN O EN MATERIA COMERCIAL, O CUANDO SE HAGAN VALER CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN AL RESPECTO.-** El artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, prevé que compete a la Secciones de la Sala Superior de este Órgano Colegiado, resolver, entre otros, los juicios en los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o bien, cuando el demandante haga valer conceptos de impugnación, en cuanto a que se violan en su perjuicio dichos tratados o acuerdos internacionales. **Por tanto, cuando en el juicio contencioso administrativo, no sólo la resolución se funda en el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994, sino que además el actor plantea conceptos de impugnación aduciendo su indebida aplicación, es incuestionable que la sentencia que se pronuncie resolviendo el juicio, debe ser emitida por la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, al ser plenamente competente para ello.**

PRECEDENTE:

V-P-2aS-734

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 150/06-14-01-8/172/07-S2-09-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 22 de mayo de 2007, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretaria: Lic. Rosa Guadalupe Olivares Castilla.

(Tesis aprobada en sesión de 12 de junio de 2007)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 79. Julio 2007. p. 79

REITERACIÓN QUE SE PUBLICA:

VIII-P-2aS-43

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 919/16-01-01-3/2275/16-S2-10-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 9 de febrero de 2017, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Carlos Mena Adame.- Secretaria: Lic. Tania Álvarez Escorza.

(Tesis aprobada en sesión de 9 de febrero de 2017)

R.T.F.J.A. Octava Época. Año II. No. 8. Marzo 2017. p. 166

Vale la pena notar que dicho precedente cita de manera incorrecta el artículo 20, en vez del artículo 23, ambos de la Ley Orgánica abrogada.<sup>27</sup> Por otro lado, en un precedente de Jurisprudencia de la Segunda Sección, en donde sí se cita correctamente el precepto legal aplicable, se establece que las Secciones de la Sala Superior son competentes para resolver aquellos juicios en que el actor argumenta que la autoridad demandada no aplicó un Tratado de Libre Comercio; jurisprudencia que se transcribe a continuación:

VII-J-2aS-3

**COMPETENCIA DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SE SURTE CUANDO LA DEMANDANTE ALEGA VIOLACIÓN A ALGÚN TRATADO O ACUERDO INTERNACIONAL VIGENTE EN MATERIA COMERCIAL.-** De conformidad con el artículo 23, fracción VIII, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 07 de diciembre de 2007 y reformada mediante decreto publicado el 10 de diciembre de 2010, en vigor al día siguiente, las Secciones de la Sala Superior son competentes para resolver los juicios en los casos en que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional en materia comercial suscrito por México, o bien, cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos. Por lo tanto, si la demandante impugna la resolución en la que se determina un crédito fiscal, argumentando que la autoridad demandada no aplicó un Tratado de Libre Comercio suscrito por nuestro país, se surte plenamente la competencia de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que basta la invocación del tratado comercial como infringido por la autoridad demandada en la resolución impugnada, para que el asunto en cuestión sea de la competencia exclusiva de las Secciones de la Sala Superior, quienes deberán conocer del juicio respectivo.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/S2/2/2012)

[Se omiten precedentes]

---

<sup>27</sup> El Artículo 20 de la LOTFJA dice "Las sesiones serán públicas, excepto cuando la mayoría de los Magistrados presentes acuerde su privacidad, atendiendo a la naturaleza del caso a resolver, o en los supuestos previstos en las fracciones I a X del artículo 18 de esta Ley."



Así lo acordó la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la sesión privada ordinaria, celebrada el jueves diecinueve de enero de dos mil doce.- Firman para constancia, el Magistrado Carlos Mena Adame, Presidente de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el Licenciado Pedro Martín Ibarra Aguilera, Secretario Adjunto de Acuerdos, quien da fe.

R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año II. No. 7. Febrero 2012. p. 195

Estos precedentes permiten presumir que se actualiza la competencia especial de la Secciones de la Sala Superior cuando el actor alegue que no se aplicó o se aplicó indebidamente un tratado en materia comercial, ya que la nueva Ley Orgánica (LOTFJA) no confiere expresamente la competencia original a las salas especializadas para este tipo juicios y porque es un supuesto distinto a las resoluciones, actos o procedimientos que se funden en tratados en materia comercial.

En resumen, las Secciones o el mismo Pleno de la Sala Superior, continúan teniendo la competencia especial para resolver aquellos juicios en materia de comercio en los que se impugna una resolución, acto o procedimiento que está relacionado con un asunto enunciado en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior –salvo que se impugne exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias–, o cuyo monto de negocio sea lo suficiente cuantioso para ser considerado con características especiales.<sup>28</sup> Las Secciones también podrán resolver, mediante la facultad de atracción, aquellos juicios con características especiales en virtud de la materia o conceptos de impugnación,<sup>29</sup> o cuando sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general, o bien fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.<sup>30</sup> Finalmente, si en un concepto de impugnación se plantea que no se aplicó a favor del actor un tratado en materia de comercial o se hizo de manera indebida, resulta válido sostener que se actualiza la competencia especial de las Secciones, tal y como podría suceder, por ejemplo, en aquellos juicios en donde se combate una resolución que deriva de una investigación de salvaguarda.<sup>31</sup>

## 2. Salas Especializadas en Comercio Exterior

---

<sup>28</sup> De conformidad con los artículo 18, fracción II y III, de la LOTFJA.

<sup>29</sup> Artículo 48, fracción I, literal a) de la LFPCA

<sup>30</sup> Artículo 48, fracción I, literal b) de la LFPCA

<sup>31</sup> De conformidad con los artículo 18, fracción II y III, de la LOTFJA.

La primera sala especializada en comercio exterior creada fue la Quinta Sala Auxiliar, con sede en Xalapa, Veracruz, la cual entró en funciones el 3 de agosto de 2015.<sup>32</sup> Posteriormente, el **Acuerdo SS/11/2015**, publicado el 28 de octubre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, ordenó la creación de la Primera y Segunda sala especializada en comercio exterior, la primera con sede en la Ciudad de México y la segunda en San Pedro (Nuevo León), ambas entraron en funciones el día 2 de febrero de 2016, de acuerdo con el Acuerdo **G/JGA/4/2016**. Asimismo, la sala con sede en Xalapa se le modificó su denominación a la Tercera Sala Especializada en Comercio Exterior, pero también continúa siendo la Quinta Sala Auxiliar.<sup>33</sup>

#### *i. Competencia Territorial*

Antes de examinar la competencia material de las Salas Especializadas en Comercio Exterior, es preciso señalar que estas salas tienen una competencia territorial delimitada. De acuerdo con el artículo 23, fracción IV, del RITFJFA, la Primera Sala Especializada cuenta con competencia territorial limitada a las siguientes entidades federativas de Aguascalientes, Colima, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala, la Segunda Sala Especializada conoce de los juicios correspondientes de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas, mientras que la Tercera Sala Especializada aquéllos de Campeche, Tabasco y Veracruz.<sup>34</sup>

Por tanto, aquellos juicios relativos a la materia de comercio exterior que se originen en los estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Yucatán serán resueltos por la Salas Regionales (o Auxiliares), siempre y cuando no se actualice la competencia especial de la Sala Superior.

#### *ii. Competencia Material*

Ahora bien, el artículo 23, fracción IV, del RITFJFA, prevé la existencia de las Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior y establece su competencia material como sigue:

---

<sup>32</sup> Acuerdo SS/8/2015, publicado el 19 de junio de 2015 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>33</sup> Acuerdo SS/11/2015

<sup>34</sup> Acuerdo SS/11/2015, publicado el 28 de octubre de 2015, el cual modificó el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, artículo 23, fracción IV.

IV. Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior, que tendrán competencia material para **tramitar y resolver** los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y actos a que se refiere el artículo 14, fracciones I, II, III, IV, X, XI, XII, XIII, **exclusivamente** cuando el acto impugnado se funde en un tratado o acuerdo internacional en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor dicho tratado o acuerdo; XIV, penúltimo y último párrafos de la Ley, dictados con fundamento en la **Ley Aduanera, en la Ley de Comercio Exterior, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de comercio exterior.**

Respecto de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y actos a que se refiere el artículo 14, fracción X, de la Ley, las Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior conocerán de los mismos en términos del párrafo que antecede, cuando se controvierta **exclusivamente** la aplicación de cuotas compensatorias, quedando a salvo la competencia especial de las Secciones de la Sala Superior, en términos del artículo 23, fracción I, de la Ley. (*énfasis añadido*)

Al respecto, se destacan dos cuestiones.<sup>35</sup> En primer lugar, de acuerdo con la ley orgánica abrogada y el RITFJA, las Salas Especializadas conocen de diversas resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que son dictados con fundamento en la Ley Aduanera, en la Ley de Comercio Exterior, así como en “*los demás ordenamientos que regulan la materia de comercio exterior*”, una expresión bastante ambigua y vaga por decir lo menos.

En efecto, muchos ordenamientos regulan directamente la materia de comercio exterior, tales como el Reglamento de la Ley Aduanera, las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior expedidas por el Servicio de Administración Tributaria, las Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior expedidas por la Secretaría de Economía; sin embargo, existen otros ordenamientos que lo hacen de manera incidental o indirecta, por ejemplo, la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios, Ley Federal de Derechos, inclusive el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, entre muchos otros cuerpos normativos. De tal suerte, que no es absolutamente claro

---

<sup>35</sup> Se nota que el RITFJA está obviamente desfasado, toda vez que la referencia a los actos, resoluciones y procedimientos, competencia del Tribunal, previstos en el artículo 14, fracciones I, II, III, IV, X, XI, XII, XIII y XIV (penúltimo y último) corresponde a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (“**LOTFJA**”), la cual, como se dijo, fue abrogada por la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (“**LOTFJA**”). A diferencia de la ley abrogada, esta nueva ley prevé en su artículo 3 los actos, resoluciones y procedimientos que son competencia del Tribunal, por lo que uno podría cuestionar si las Salas Especializadas cuentan, actualmente, con la competencia material para tramitar y resolver dichos asuntos, pues el RITFJA de cierta manera contradice y, por ende, se “opone”, al no estar armonizada con la nueva LOTFJA.

cuándo la aplicación de un ordenamiento actualiza la competencia de las Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior.

A continuación se enuncian los supuestos de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos dictados por autoridades aduaneras o de comercio exterior que, según el RITFJFA, actualizan la competencia de las Salas Especializadas en materia de comercio exterior:

- i) en los que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, como lo sería la omisión del pago de contribuciones en materia de comercio exterior como el IGI y DTA;<sup>36</sup>
- ii) la negativa de devolver una contribución en materia de comercio exterior, como lo sería el IGI, DTA e inclusive las cuotas compensatorias;<sup>37</sup>
- iii) las que imponen multas por infracción a normas administrativas federales, como lo sería el incumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas a la importación;<sup>38</sup>
- iv) las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los señalados; es decir, una afectación derivada o relacionada con el cumplimiento a las leyes fiscales;<sup>39</sup>
- v) las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, *pero solamente cuando se impugne exclusivamente la aplicación de la cuota compensatoria*;<sup>40</sup>
- vi) las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como lo son las investigaciones de salvaguardas;<sup>41</sup>
- vii) las que resuelvan recursos administrativos, como el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación;<sup>42</sup>
- viii) en las que el acto impugnado se funde en un tratado o acuerdo internacional en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor dicho tratado o acuerdo (*nótese que existe una “contradicción” o*

<sup>36</sup> Artículo 14, fracción I, LOTFJFA (Artículo 3, fracción II, de LOTFJA)

<sup>37</sup> Artículo 14, fracción II, LOTFJFA (Artículo 3, fracción III, de LOTFJA)

<sup>38</sup> Artículo 14, fracción III, LOTFJFA (Artículo 3, fracción IV, de LOTFJA)

<sup>39</sup> Artículo 14, fracción IV, LOTFJFA (Artículo 3, fracción V, de LOTFJA)

<sup>40</sup> Artículo 14, fracción X, LOTFJFA (Artículo 3, fracción XI, de LOTFJA)

<sup>41</sup> Artículo 14, fracción XI, LOTFJFA (Artículo 3, fracción XII, de LOTFJA)

<sup>42</sup> Artículo 14, fracción XII, LOTFJFA (Artículo 3, fracción XIII, de LOTFJA)

*“incongruencia” entre el Reglamento y la nueva LOTFJA porque, tal y como se dijo supra, la Ley es omisa en señalar si las Salas Especializadas cuentan con competencia original si el actor presenta conceptos de impugnación que plantean que no se haya aplicado a su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos ); y,<sup>43</sup>*

- ix) las que se configuren por negativa ficta o las que niegue la constancia cuando se configura la positiva ficta, siempre y cuando no afecten derechos de terceros.<sup>44</sup>

En segundo lugar, se destaca, y se confirma, que las Salas Especializadas en Comercio Exterior no tienen la competencia para resolver aquellos juicios en las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 23, fracción IV, del RITFJA. En ese sentido, las Salas Especializadas no cuentan con la facultad para resolver todos aquellos asuntos relativos a los procedimientos administrativos en materia de discriminación de precios y subsidios; mercado de origen, la negativa de permisos previos o de la participación en cupos de exportación o importación;<sup>45</sup> certificación de origen;<sup>46</sup> e inclusive las sanciones previstas en la Ley de Comercio Exterior.<sup>47</sup>

No obstante la claridad del RITFJA, se advierte que en el expediente 616/16-EC1-01-4 la Primera Sala Especializada en Comercio Exterior consideró –indebidamente– que tenía la competencia para resolver un asunto relativo a una confirmativa ficta de una resolución final que deriva de un examen de vigencia en el que determinó prorrogar la vigencia de la cuota compensatoria. En un razonamiento oscuro e impreciso, dicha Sala especializada consideró que se actualizaba su competencia porque el acto impugnado se fundó en un tratado internacional en materia comercial (el Acuerdo relativo al Artículo VI del GATT, mejor conocido como el ‘Acuerdo Antidumping’). Sin embargo, el Acuerdo SS/11/2015, el cual modificó el RITFJA, es bastante claro al señalar que quedaba *“a salvo la competencia especial de las Secciones de la Sala Superior, en términos del artículo 23, fracción I, de la Ley[.]”*, de tal suerte se actualizaba la competencia especial de las Secciones de la Sala Superior y no la competencia de la Primera Sala Especializada en materia de Comercio Exterior.<sup>48</sup> Evidentemente, la sentencia del expediente en

<sup>43</sup> Artículo 14, fracción XIII, LOTFJA (Artículo 3, fracción XIV, de LOTFJA)

<sup>44</sup> Artículo 14, fracción XIV, LOTFJA (Artículo 3, fracción XV, de LOTFJA)

<sup>45</sup> Artículo 94, fracción I, de la Ley de Comercio Exterior

<sup>46</sup> Artículo 94, fracción II, de la Ley de Comercio Exterior

<sup>47</sup> Artículo 94, fracción XII, de la Ley de Comercio Exterior

<sup>48</sup> Lo anterior porque la resolución impugnada corresponde al asunto previsto en el artículo 94, fracción IX, de la Ley de Comercio Exterior.

comento fue impugnada a través de un amparo directo, el cual fue concedido por el respectivo Tribunal Colegiado.<sup>49</sup>

Así las cosas, resulta irrelevante si el acto impugnado se funde en un tratado o no, pues si el acto que se impugna es materia del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior se actualiza la competencia especial de las secciones de la Sala Superior del tribunal, salvo, claro, que se refieran a actos de aplicación de las cuotas compensatorias.

Ahora bien, se destaca que, por un lado, el RITFJFA establece que las Salas Especializadas en Materia de Comercio tienen competencia para conocer aquellos juicios cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor un tratado en materia comercial; sin embargo, por otro lado, se recuerda nuevamente que la LOTFJA no conceden expresamente la competencia original a las Salas Especializadas en Materia de Comercio para resolver este tipo de juicios sino para aquellos asuntos en que la resolución, acto o procedimiento se funde en un tratado en materia comercial, tal y como se dijo *supra*.

En virtud de lo anterior se logró identificar que existe un cierto conflicto entre la LOTFJA y el RITFJFA en cuanto a la competencia original o exclusiva de la Secciones tratándose de juicios en donde el actor alegue la no aplicación o indebida aplicación de un tratado de materia comercial. Esta cuestión debe ser atendida en el nuevo Reglamento Interior, modificando y limitando la competencia material de las Salas Especializadas en Materia Comercio Exterior.

### 3. Conclusión

Desde una primera impresión, se observa que las Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior tienen un papel menor que el anticipado en las controversias de comercio exterior. Una gran cantidad de supuestos escapan de la competencia material de dichas salas, como lo son todas las resoluciones que derivan de un procedimiento administrativo en materia de prácticas desleales en comercio internacional (la joya de la corona del litigio comercial internacional), salvo aquéllos en que se controvierte exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias.<sup>50</sup> En ese sentido, a las Salas

---

<sup>49</sup> Amparo Directo 311/2016, Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región (derivado del Amparo Directo 325/2016 del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito)

<sup>50</sup> En otro rubro, también se cuestiona la competencia de las Salas Especializadas para “tramitar” aquellos juicios que son competencia especial de la Sala Superior de conformidad con el artículo 18, fracción II, de la LOTFJA, en relación con el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, ya que, de acuerdo con el artículo 24, fracción IV, del RITFJA, dichas Salas tienen competencia material para “tramitar y resolver” aquellos asuntos ahí enunciados; por

Especializadas en materia de Comercio Exterior le fueron relegados aquellos juicios de menor importancia y trascendencia para la economía nacional. Esto fue una decisión acertada, toda vez que los juicios en donde se ven involucrados tratados internacionales o asuntos con implicaciones macroeconómicas (como lo pueden ser los procedimientos administrativos en materia de prácticas desleales) deberían ser resueltos por tribunales de mayor jerarquía y experiencia.

Si bien es cierto que las Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior tienen la competencia original para resolver juicios en donde la resolución impugnada se funde en un tratado o acuerdo internacional en materia comercial, también lo es que las Secciones de la Sala Superior pueden y, probablemente, utilizarán su facultad de atracción cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor dicho tratado o se haya aplicado indebidamente. Lo anterior porque existen diversos precedentes de la Sala Superior que merman la limitada competencia material de la Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, por ejemplo, si se invoca la no aplicación de un tratado o su indebida aplicación, o bien cuando se invoca un Acuerdo Internacional para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones.<sup>51</sup>

Aún es muy temprano para evaluar el desempeño de las Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior y su rol en la justicia nacional. El tiempo dirá si dichas salas son, realmente, “especializadas”, cuando podamos constatar la expeditéz de los juicios, la calidad de sus sentencias y qué tanto sean confirmadas por los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación.<sup>52</sup>

Finalmente, se hace un llamado para que el nuevo Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se emita a la brevedad posible, clarificando aquellos aspectos identificados en este ensayo.

\*\*\*

---

tanto, si las Salas no tienen competencia material para resolver algún juicio (vgr. una Resolución Final en materia de discriminación de precios o subsidios), tampoco tendría la competencia para tramitarlo.

<sup>51</sup> VII-TA-2aS-20, COMPETENCIA RESERVADA DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR. SE SURTE CUANDO EN LA DEMANDA SE INVOCA LA VIOLACIÓN A UN ACUERDO INTERNACIONAL PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE LAS INVERSIONES., R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 44. Marzo 2015. p. 1000

<sup>52</sup>De acuerdo con la Memoria Anual del 2016, ninguna sentencia de las tres Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior ha sido revocada; ver, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Memoria Anual 2016, (2016), disponible en <<http://www.tfjfa.gob.mx/MemoriaAnual2016/archivos/index.html>> consultado el 25 de abril de 2017, p 52.